Deutscher Bundestag **Drucksache 19/9011**

19. Wahlperiode 03.04.2019

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/8461 –

Entwurf eines Gesetzes
zu dem Protokoll vom 11. Juni 2014
zum Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation
vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit

A. Problem

Das ILO-Übereinkommen Nr. 29 von 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit bedurfte nach über 80 Jahren der Anpassung und Überarbeitung an neuere weltweite Entwicklungen globaler Handels-, Arbeits- und Wirtschaftsstrukturen.

B. Lösung

Das am 11. Juni 2014 auf der 103. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz angenommene Protokoll ergänzt und aktualisiert das Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit. Ziel des Protokolls ist es, die aktuelle Bedeutung des Übereinkommens Nr. 29 zu unterstreichen und zwischenzeitlich entstandene Regelungslücken zu schließen. Insbesondere wird der Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung als eine wesentliche Form der Zwangsarbeit heute anerkannt. Das völkerrechtlich verbindliche Protokoll begründet hierzu neue Verpflichtungen für Mitgliedstaaten zur Prävention und strafrechtlichen Verfolgung, des Opferschutzes und der Opferentschädigung, um eine effektive Bekämpfung von Zwangsarbeit sicherzustellen.

Durch das Vertragsgesetz sollen die Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifikation des Protokolls geschaffen werden.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/8461 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 3. April 2019

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Dr. Matthias Bartke Vorsitzender	**Dagmar Schmidt (Wetzlar)** Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Dagmar Schmidt (Wetzlar)

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/8461** ist in der 89. Sitzung des Deutschen Bundestages am 21. März 2019 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen worden. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich gutachtlich mit dem Gesetzentwurf befasst.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Menschenhandel und Zwangsarbeit verletzten grundlegende Menschenrechte, förderten die Entwicklung von Armut und beeinträchtigten die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit in jeder Gesellschaft, heißt es in der Denkschrift. Nach aktuellen Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO, ILO) sind weltweit über 20 Millionen Menschen Opfer von Zwangsarbeit und der von den Tätern erzielte Gewinn wird auf dreistellige Milliardenbeträge geschätzt.

Vor über 90 Jahren, am 25. September 1926, hatte der Völkerbund in Genf bereits das Übereinkommen betreffend die Sklaverei vereinbart, dem Deutschland durch Gesetz vom 14. Januar 1929 zugestimmt und dieses ratifiziert hatte. In der Folge hat die Internationale Arbeitsorganisation in Ergänzung dieses Übereinkommens des Völkerbundes am 28. Juni 1930 auf der 14. Internationalen Arbeitskonferenz das Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit angenommen, das jedoch durch den von den Nationalsozialisten erzwungenen Austritt Deutschlands aus der ILO erst durch die Bundesrepublik Deutschland mit Gesetz vom 1. Juni 1956 ratifiziert worden war. Ein Jahr später hat die Internationale Arbeitskonferenz das Übereinkommen Nr. 105 vom 25. Juni 1957 über die Abschaffung der Zwangsarbeit angenommen, das von Deutschland mit Gesetz vom 20. April 1959 ratifiziert wurde. Beide Übereinkommen bestimmen neben der Vereinigungsfreiheit und dem Recht auf Kollektivverhandlungen, der Abschaffung der Kinderarbeit und dem Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf das vierte leitende Grundprinzip der ILO, die Beseitigung der Zwangsarbeit, und gehören damit zu den acht sogenannten Kernarbeitsnormen (Übereinkommen Nr. 29, 87, 98, 105, 100, 111, 138 und 182), die die gesamte Tätigkeit der ILO als tragende Orientierungs- und Handlungsmaximen durchziehen und die Vielzahl anderer Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation wertentscheidend beeinflussen.

Das ILO-Übereinkommen Nr. 29 von 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit bedurfte nach über 80 Jahren der Anpassung und Überarbeitung an neuere weltweite Entwicklungen globaler Handels-, Arbeits- und Wirtschaftsstrukturen. Deshalb hat die ILO auf ihrer 103. Arbeitskonferenz am 11. Juni 2014 mit überwältigender Mehrheit ein Protokoll verabschiedet, das das Übereinkommen Nr. 29 mit den Zielen aktualisiert, den Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung als eine wesentliche Form der Zwangsarbeit heute anzuerkennen sowie die Prävention, die strafrechtliche Verfolgung und den Opferschutz zu verbessern.

Die Anforderungen, die das Protokoll an die Vertragsstaaten stellt, werden ausweislich der Denkschrift in der Bundesrepublik Deutschland inhaltlich vollumfänglich erfüllt.

Das Protokoll ist am 9. November 2016 in Kraft getreten.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** und der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/8461 in ihren Sitzungen am 3. April 2019 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Annahme ohne Änderungen empfohlen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich in seiner 18. Sitzung am 13. März 2019 mit dem Gesetzentwurf befasst und sieht eine Nachhaltigkeitsrelevanz. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergebe sich hinsichtlich der Sustainable Development Goals „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum". Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung sei plausibel. Eine Prüfbitte wird nicht für erforderlich gehalten.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/8461 in seiner 42. Sitzung am 3. April 2019 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Annahme ohne Änderung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** lobte das Gesetz als sehr gelungen. Es ergänze den Nationalen Aktionsplan „Wirtschaft und Menschenrechte" hervorragend.

Die **Fraktion der SPD** begrüßte die Ratifizierung. Die Regierungskoalition habe bereits etliche Teile eines – erstrebenswerten – Gesamtkonzepts zur Bekämpfung des Menschenhandels umgesetzt. Um die Einhaltung der Maßnahmen kontrollieren zu können, werde u. a. das Personal der Finanzkontrolle Schwarzarbeit deutlich aufgestockt. Es reiche in diesem Bereich aber nicht aus, lediglich auf das Inland zu schauen; denn Unternehmen seien weltweit tätig, viele hierzulande konsumierte Produkte würden in aller Welt hergestellt. Es müssten insbesondere die Arbeitsbedingungen der Produktions- und Lieferketten überwacht werden. Es gebe noch vieles zu verbessern. So reiche es nicht aus, Recht zu schaffen. Auch der Zugang, Recht zu bekommen, müsse einfacher gestaltet sein.

Die **Fraktion der AfD** sprach sich gegen das Gesetz aus. In Deutschland gebe es bereits ausreichend gesetzliche Regelungen zur Bekämpfung solcher Missstände. Man hege vielmehr Bedenken, dass mit der Ratifizierung die Tür für weitere Vorschriften und mehr Bürokratie geöffnet werde. Auch sei zu befürchten, dass unter dem Mantel der Prävention weitere Arbeitsgruppen, Projekte u. a. die Kosten in die Höhe trieben. Es bleibe zudem die Frage, warum das Protokoll zu diesem Zeitpunkt ratifiziert werden solle.

Die **Fraktion der FDP** zeigte sich entsetzt angesichts der Zahl von 25 Millionen Menschen in Zwangsarbeit weltweit, davon 880.000 allein in Deutschland. Die Ratifizierung des überarbeiteten ILO-Übereinkommens sei zu begrüßen.

Die **Fraktion DIE LINKE**. begrüßte die Ratifikation ebenfalls. Die Bekämpfung von Zwangsarbeit und anderen Missständen am Arbeitsmarkt komme aber viel zu langsam voran. Es sei unglaublich, dass es in Deutschland beispielsweise immer noch so etwas wie den „Arbeiterstrich" und die damit verbundene Rechtlosigkeit von Menschen gebe. Um solche Missstände wirksam zu beenden, werde eine Gesamtstrategie gebraucht.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßte, dass das ILO-Übereinkommen auf einen neuen Stand gebracht werde und Regelungslücken geschlossen würden. Insbesondere solle dabei der Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung als wesentliche Form der Zwangsarbeit anerkannt werden. Der Opferschutz werde gestärkt. Die Mitgliedstaaten würden zu Maßnahmen der Opferentschädigung aufgerufen. Das alles sei zu begrüßen. Es könne aber nur umgesetzt werden, wenn ausreichend Personal für Kontrollen zur Verfügung stehe.

Berlin, den 3. April 2019

Dagmar Schmidt (Wetzlar)
Berichterstatterin



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333